Current Issue Review 88-11E

TOXIC SUBSTANCES: FEDERAL-PROVINCIAL CONTROL

Kristen Douglas
David Johansen
Law and Government Division

1 November 1988
Reviewed 13 March 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-00756/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/88-11-1992-03E
ISBN 0-660-14630-4

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TOXIC SUBSTANCES: FEDERAL-PROVINCIAL CONTROL

ISSUE DEFINITION

Widespread public concern exists about the effect of toxic substances on human health and the environment. The St. Basile le Grand fire, the Mississauga train derailment, and other such incidents again focused public attention on this issue. Increasingly, people are turning to government to deal with their concerns and demanding that stringent standards be set and uniformly enforced across the country. A national poll conducted in July 1989 revealed that 82% of Canadians think that government should be doing more to protect the environment. Successive federal governments have been aware that the public expects them to take a leading role in this area and to ensure that the various provincial governments follow suit.

The control and management of toxic substances in Canada has not been assumed by any one level of government and requires the input of both the federal and provincial governments. It is essential, therefore, that efforts are coordinated and made as uniform as possible. The success of interjurisdictional efforts to control toxic substances ultimately depends upon the adequacy of standards throughout the country, the effectiveness of mechanisms to enforce those standards and the ability of the federal and provincial governments to coordinate their efforts in this regard.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Control of Toxic Substances under the Canadian Constitution

Jurisdiction over environmental matters and the control of toxic substances in particular does not fall clearly under any of the powers assigned to either the federal or the provincial governments under the Canadian constitution. Neither the *Constitution Act, 1867* nor subsequent amendments mention the environment or toxic substances. Some aspects of the control of toxic substances have been regulated by the federal government; other aspects have fallen to the provinces; for yet other aspects, laws are overlapping, concurrent or joint.

Most often, the federal government has relied on its exclusive jurisdiction over navigation and shipping, sea coast and inland fisheries, the criminal law, interprovincial and international trade, and the residual power to make laws for the peace, order and good government of Canada (the p.o.g.g. power) as bases for legislation to control toxic substances. The provinces have relied on their power to legislate in relation to local works and undertakings, property and civil rights in the provinces, matters of a local or private nature within a province and lands, mines, minerals and royalties belonging to the provinces, among others.

The federal p.o.g.g. power has formed the constitutional framework for a number of federal environmental statutes. The courts have generally applied this power in the following circumstances: where a national emergency exists; where a situation or problem is not specifically dealt with in the constitution and is not of a local or private nature; and where the matter is of concern to the nation as a whole and cannot be effectively dealt with by the provinces.

The constitutional validity of national emission standards for secondary lead smelter emissions made pursuant to the federal *Clean Air Act* (now incorporated into the *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA)) has been upheld on the basis of the p.o.g.g. power, the court having determined that the control of air quality transcends provincial

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jurisdiction and is not a matter of local or private concern. Similarly, the Supreme Court of Canada in the landmark case of *R. v. Crown Zellerbach Canada Limited (1988)* applied the national concern doctrine of the p.o.g.g. power in holding that the prohibition against dumping without a permit found in section 4(1) of the federal *Ocean Dumping Control Act* (now incorporated into the *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA)) and, hence, the control of marine pollution, is a valid federal responsibility. This decision may prove to support a broader federal authority for toxic substance regulation than has until now been asserted.

B. Legislation

Both the federal and provincial governments have enacted laws which deal with toxic substances. The principal federal statutes are the *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA) which received Royal Assent on 28 June 1988 and was amended in 1989 (S.C. 1989, c. 9, in force 29 June 1989), the *Transportation of Dangerous Goods Act* (TDGA),proclaimed in force in 1980, the provisions of the *Fisheries Act* which deal with substances which are deleterious to fish and the *Motor Vehicle Safety Act,* pursuant to which motor vehicle emission standards are made.

The provinces have chosen a variety of means to deal with the control of toxic substances. Through environmental protection laws and other more specific statutes, they generally employ permits, licences, approvals and control orders to limit the discharge of toxic substances into the environment. In addition, the disposal and transportation of hazardous waste materials within a province is regulated.

A 1986 report by a federal task force on the management of chemicals noted that a proper management approach to chemicals cannot be effective without jurisdictional coordination and uniformity. It found that laws, programs, and guidelines often overlapped and that priorities conflicted.

The *Canadian Environmental Protection Act* is a comprehensive statute which replaces the federal *Environmental Contaminants Act* (ECA) and incorporates within its parameters provisions of other statutes relating to international air pollution (the *Clean Air Act),* ocean dumping (the

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ocean Dumping Control Act), and the manufacture and use of cleaning agents and water conditioners containing nutrients (the *Canada Water Act* - to be incorporated into the *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA)).

The *Environmental Contaminants Act* was passed in 1975 largely as a response to a 1972 federal task force report which noted that federal legislation did nothing to prevent damage to the environment by screening substances which are known or potential environmental contaminants. In addition, the task force noted that existing federal and provincial laws were reactive rather than preventative and *ad hoc* in their approach.

Few substances were regulated under the ECA. The criteria for regulating were onerous and the process for adding a substance to the list of substances to be regulated was cumbersome. In particular, the requirement that consultations should take place with the provinces to determine whether a matter could be dealt with by provincial measures limited federal opportunities to regulate under the ECA.

CEPA had two main purposes: first the need to overhaul a statute (ECA) that had become outdated and no longer responded adequately to public needs and concerns; and second, the need to harmonize Canadian law with that of other nations. This legislation is largely based on the p.o.g.g. power and the federal government's authority over criminal law. The ability to deal with environmental quality, though not a clear or exclusive federal responsibility, has, through CEPA, been linked to human life and health and thus to the p.o.g.g. power. The references in CEPA to "the environment on which human life depends," are attempts to create the legal and constitutional framework for federal action in this area.

Toxic substances have a multi-stage life cycle. For the most part, the stages can be described as research and development, introduction of the substance, manufacturing, transportation, distribution, use and disposal. The level of responsibility of the federal and provincial governments varies along that life-cycle continuum. For example, the federal government might have principal responsibility for the areas of research and development and the introduction of such substances; manufacturing, transportation and distribution might be shared responsibilities between the two levels of government; and use and disposal might

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

be predominantly a provincial responsibility. The table on page 6 provides an overview of federal and provincial authority in this area.

In the first two years of implementation of CEPA, about 20,000 substances were placed on the Domestic Substances List, 44 substances were identified as requiring assessment and included in the Priority Substances List, and the Environmental Choice Program was established. The Environmental Choice Program adopts guidelines on "environmentally preferable" products. These products may display the "EcoLogo" on their labels and advertisements. Final guidelines are in place for at least 18 product categories. National advertising will begin in September 1991, with the goal of making 50% of the Canadian adult population aware of the "EcoLogo" by June 1992.

The 1991 *Report of the Auditor General of Canada* notes that although CEPA requires that all 44 substances on the Priority Substance List be analyzed by 1994, only two have been investigated fully; also, Environment Canada is falling further behind in its internal timetable. Regulations are being developed to control the use, storage, transportation and disposal of the two substances that have been analyzed.

C. The Political Arena

The legal framework for the control of toxic substances cannot be isolated from the political realities of environmental management. There has been a certain reluctance on the part of the federal government to intrude upon areas of provincial jurisdiction, and it has often been suggested that the provinces have enacted environmental protection laws to curb federal involvement in the area. In the past, reductions in the financial resources available at the federal level to deal with environmental issues have allowed the provinces greater scope for involvement.

These factors, among others, have produced a noticeable division of functions in the regulation of toxic substances in Canada. In essence, the federal government has maintained a leadership role in terms of setting and developing standards, guidelines and environmental quality

CLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROVINCIAL AND FEDERAL AUTHORITIES
FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION*

ACTIVITY	INFORMATION GATHERING	ASSESSMENT	CONTROL
Manufacturing	F,P	F,P	F,P[2]
Processing	F,P	F,P	F,P[2]
Use	F,P	F,P	F,P[2]
Import	F,P	F,P	F
Release from Commercial, Industrial and Governmental Activities[1]			
- spills	F,P	F,P	F,P
- abandonment	F,P	F,P	F,P
- releases to air, water, land	F,P	F,P	F,P
- disposal	F,P	F,P	F,P
Environmental Fate and Toxicology	F,P	F,P	

*F = Federal authority
*P = Provincial authority

1. Provincial legislation in general does not apply to federal facilities.

2. Potentially an indirect control, provincial authority in this area involves the assessment of manufacturing, processing and use activities for the purpose of potentially controlling the release, not the activity.

Source: Final Report of the *Environmental Contaminants Act*, Amendments, Consultative Committee (1986) Appendix 6

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

objectives but has relegated actual regulation and enforcement to the provinces.

D. Federal-Provincial Co-operation

The interjurisdictional components of the regulation of toxic substances necessitate federal-provincial cooperation. Such cooperation can take place through both formal and informal mechanisms. Some of the mechanisms now employed are federal-provincial agreements and accords, advisory bodies, working-level task forces and committees and inter-ministerial coordinating bodies.

1. General Federal Accords with the Provinces

In the mid-1970s the federal government signed agreements for the protection and enhancement of environmental quality with seven of the ten provinces. (No agreements were reached with Newfoundland, Quebec or British Columbia). The objectives of these accords were to enhance the effectiveness of environmental control activities and to provide a framework for more specific agreements relating to particular problem areas.

Pursuant to these agreements, the provinces agreed to establish and enforce environmental requirements at least as stringent as federal requirements. For its part, the federal government agreed, after consultation with the provinces, to establish national ambient air and water quality objectives and to develop national baseline effluent and emission requirements and guidelines for specific industrial groups and specific pollutants.

A significant aspect of the agreements was the manner in which the enforcement of environmental standards was handled. The agreements accorded the primary responsibility for enforcement to the provinces while providing that federal authorities would undertake enforcement action at federal facilities, unless otherwise agreed upon, at the request of a province, or where a province failed to fulfill its obligations with respect to a matter of federal jurisdiction administered by it.

CYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A 1984 Law Reform Commission of Canada draft paper on the prosecution of environmental offences suggested that encouraging the provincial governments to take a leading role in enforcement does not allow for a uniform approach since many of the provinces have differing enforcement schemes. The paper went on to conclude that the delegation of environmental enforcement authority constituted an abdication of responsibility on the part of the federal government and promoted inconsistencies in enforcement.

According to the most recent information obtained from officials of the Department of the Environment, the accords are no longer in force and efforts are now underway to negotiate new, broader-based agreements with the provinces.

2. Agreements Under CEPA

The environmental accords were not used to develop specific toxic substances control agreements with the provinces. CEPA, however, directly contemplates such agreements by allowing the Governor in Council, upon the recommendation of the Minister of the Environment, to recognize, by order, the primacy of provincial regulations relating to toxic substances where the Minister and the government of a province agree, among other things, that the province has in force provisions equivalent to the federal regulations appling to the toxic substance. The presence of a so-called "equivalency agreement" with a province means that the toxic substance to which it applies will be regulated under provincial law rather than under CEPA. Thus, the incentive for a province to enter into an equivalency agreement is the opportunity to regulate toxic substances under its own regulatory scheme.

According to the Enforcement and Compliance Policy published by Environment Canada in May 1988, the factors to establish equivalency will include: (a) equal level of control as sanctioned by law; (b) comparable compliance measurement techniques; (c) comparable penalties; (d) comparable enforcement policies and procedures that are consistent with the federal CEPA Enforcement and Compliance Policy; and (e) comparable rights of individuals resident in Canada to request investigation of a suspected offence and to receive a report of the findings.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Environment Canada is now negotiating with the provinces to settle how these factors would be used to define equivalency and to develop the procedures by which equivalency would be judged. Draft agreements have been developed and efforts have been made to clarify the criteria for equivalency. To date, no equivalency agreements have been signed.

CEPA also provides for another form of agreement with the provinces respecting the administration of the Act. It would appear that these administrative agreements contemplate that a province will be responsible for the administration of the Act within its boundaries rather than the federal government.

The Minister is required to report annually to Parliament on the administration of the various federal-provincial agreements made under CEPA including those dealing with the enforcement of equivalent provincial requirements.

3. Federal-Provincial Advisory Committee

The Federal-Provincial Advisory Committee was established under CEPA to advise Ministers on the making of regulations relating to toxic substances. The Committee consists of representatives from the federal government, both from Environment Canada and Health and Welfare Canada, and from the governments of each of the provinces and territories. The Committee will ensure that consultation takes place on all management initiatives regarding toxic substances, that an effective framework for national action in protecting the environment from toxic substances is established, and that nationally consistent levels of environmental quality are achieved through national standards.

Regulations covered by the Committee's work will indlucde those governing: the quantity of concentration of the substance that may be released into the environment; the places or areas where the substance may be released; the commercial, processing or manufacturing activity that may release the substance; the manner and the conditions under which the substance may be released, stored, handled or transported; or the packaging and labelling of the substance. Regulations at the federal level relating to the foregoing will not be made until after the federal-provincial advisory committee has been provided an opportunity to render its advice.

CLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the auspices of the committee, federal-provincial working groups have been established to deal with the issue of pulp and paper effluent, and the harmonization of controls for substances that deplete the ozone layer.

At this early stage, it is unclear what effect the federal-provincial advisory committee will have on the ability to regulate toxic substances in an effective and timely manner. Clearly, as CEPA states, the creation of this committee is intended to avoid conflict between, or duplication of, regulations. However, it remains to be seen how the committee will operate both in terms of the time it will take to reach a consensus on a regulatory initiative and the nature of the regulations that will emerge. The committee's participation in the regulatory process should make it easier to enter into equivalency agreements as the provinces will have had an opportunity to pre-approve certain federal regulations and adopt them as part of their own toxic substance regulatory regimes.

4. Coordination Among Environment Ministers

The Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) has played a significant role in the coordination of environmental initiatives at the ministerial level. Having emerged from the 1961 Resources for Tomorrow Conference as a forum for Canadian resource ministers, its mandate was expanded in 1971 to include environmental management. A great deal of CCME's work in the area of environmental policy is undertaken by groups of officials and staff from the member governments.

CCME has been active in the area of toxic substances. In 1979 it established a task force to review toxic substance controls and to provide advice on measures necessary to improve the existing legislation and to avoid duplication. Among the areas subject to review were manufacture, importation, transportation, storage, handling, use, waste disposal and emissions. Reporting in 1981, the task force recommended, among other things, that the federal, provincial and territorial government agencies responsible for legislation and programs carry out an in-depth analysis of legislation and related programs in order to strengthen the legislative base and the programs covering the introduction of toxic substances in Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

There is no indication that such a review has been systematically carried out by the relevant governments, although the enactment of CEPA at the federal level represents a significant development in the regulation of toxic substances.

In March 1990, the CCME adopted a restructuring proposal that is expected to be in place by March 1991. The Council seeks to become more streamlined by replacing five permanent advisory committees with two: an Environmental Protection Committee and a Strategic Planning Committee.

E. The Green Plan

On 11 December 1990, Environment Minister Robert de Cotret released the Green Plan, a five-year environmental "action plan" for Canada. The Green Plan was extended over six years as a result of the 26 February 1991 federal Budget. It includes a number of policies and programs designed to deal with toxic substances. The initiatives announced in the Green Plan are to go into effect at different times within the next five years.

The Plan announced that the federal government would assess 100 priority substances, including the 44 potentially hazardous substances previously identified on the Priority Substances List that it was to assess by 1994. The government is committed to reporting on the regulatory action determined to be necessary for all substances found to be toxic; this will be carried out under CEPA.

The Priority Substances List is to be reviewed by a multi-stakeholder panel, which will recommend whether other substances should be added to the List. The revised List is due to be published in 1994, and every three years thereafter. The full list of 100 substances is expected to have been assessed and regulated through this process by the year 2000. Substances which are the subject of international trade are also being assessed by the Canadian government as part of an international effort.

The following regulations or other controls will be introduced over the next five years:

1. Federal regulations for the control of emissions of dioxins and furans from pulp and paper mills, and amendments to regulations

CLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

under the *Fisheries Act* setting new limits on other pulp and paper industry effluents will be issued in 1991 and in force by 1994.

2. By 1994, reports will be released for major sources of toxic substances; they will deal with controls under consideration for smelters, petroleum refineries, chemical production facilities and power generation stations. Control option reports will also be released for sources of toxic Priority Substances in emissions from metal finishing and textile plants, metal mines and mills and chemical production and steel plants.

3. On a five-year cycle, regulations and other controls on toxic substances will be reviewed for their effectiveness.

A number of measures designed to increase the environmental awareness of individual Canadians are also included in the Plan, including some directed at helping Canadians eliminate the threat of toxic substances. These measures include a national data base for hazardous pollutants, which will be established by 1992, with reporting to start by 1994 and a further national data base for Canada's fisheries, to be developed by 1996. Also, new biotechnology regulations under CEPA will be developed and released by 1992.

The Green Plan also includes measures directed at identifying and addressing certain human health problems connected with environmental pollution. There will be new initiatives to improve the safety of our drinking water and further regulate ocean dumping, which may have a bearing on toxic substance controls. A new *Drinking Water Safety Act,* to be developed in partnership with the provinces, will be introduced in 1991, and it will deal with drinking water quality objectives and research. There will also be an investigation of the effects of airborne contaminants and climate change on human health. Other measures aimed at health effects in various specific parts of Canada were announced, including an information and awareness program.

A five-year Ocean Dumping Action Plan was announced, to go into effect immediately. Its elements include: improved regulations under CEPA to prohibit dumping of industrial wastes into the ocean and to better control the ocean disposal of dredged materials; augmented surveillance activities; a national research and information program, to be developed in cooperation with local and provincial governments and aimed at reducing the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

persistent discharge of debris into the marine environment; and, by the end of 1991, a discussion paper on a *Canada Oceans Act* to be released by the Minister of Fisheries and Oceans for public discussion. This discussion paper is to provide a legal basis for the protection of the marine environment, and designate protected marine areas.

F. Auditor General's Report, 1991

The 1991 *Report of the Auditor General of Canada* found that Environment Canada has difficulty in enforcing the present 23 regulations under CEPA and the *Fisheries Act*, and that the Department had not analyzed the implications of enforcing a greatly increased number of regulations. The Auditor General recommended that Environment Canada should make it clear that priority will be placed on enforcement of and compliance with the regulations, and establish required levels of compliance. He also recommended the development of enforcement methods and procedures, their communication to enforcement personnel, and their periodic evaluation.

CEPA requires Environment Canada to submit an annual report to Parliament on the administration and enforcement of the Act. The first such report was presented by the Minister of the Environment in December 1990. This report was criticized by the Auditor General as being incomplete, and in some places misleading. The text was found to imply that stiffer penalties are being levied against offenders than is in fact the case. Nor does the report reveal that the Department is behind schedule in assessing substances on the Priority Substances List. The Auditor General recommended that these inaccuracies be addressed, and that future reports deal with how CEPA is achieving its overall objective of protecting the environment and human life and health.

The Department's response to the Auditor General's criticisms is that changes in the 1990-91 CEPA Annual Report will address the concerns about incomplete information and environmental reporting.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

In 1976, the *Environmental Contaminants Act*, which had been passed by Parliament in 1975, was proclaimed in force. The Act was to regulate substances in Canada that constituted a significant danger to human health and the environment.

Bill C-74, the *Canadian Environmental Protection Act* was introduced in Parliament on 26 June 1987. The bill was to repeal the *Environmental Contaminants Act*, and incorporate within its parameters the *Ocean Dumping Control Act*, the *Clean Air Act* and certain provisions of the *Canada Water Act*.

The *Canadian Environmental Protection Act* was proclaimed in force on 30 June 1988.

CHRONOLOGY

1972 - Report of the federal *Task Force on Environmental Contaminants Legislation* recommended the need for a comprehensive environmental contaminants statute.

1975 - The federal government and seven of the ten provincial governments signed agreements for the protection of environmental quality.

1976 - The *Environmental Contaminants Act*, passed by the federal Parliament in 1975, was proclaimed in force.

September 1985 - The federal Ministers of the Environment and of Health and Welfare established a multi-partite committee representing business, labour, environmental groups, and government to determine whether a consensus could be reached on proposed amendments to the *Environmental Contaminants Act*.

September 1986 - A federal task force on the management of chemicals issued its report *From Cradle to Grave: A Management Approach to Chemicals*, in which it provided a framework for the responsible management of existing and future chemicals.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 1986 - The final report of the *Environmental Contaminants Act* Consultative Committee was issued. The report suggested a series of amendments to the ECA.

December 1986 - Draft environmental protection legislation was made public by the federal Minister of the Environment.

March 1987 - Representatives of industry, government, environmental groups and labour met to discuss concerns about the draft legislation.

26 June 1987 - Bill C-74, the *Canadian Environmental Protection Act* was introduced in the House of Commons.

March 1988 - The federal government and the government of Nova Scotia signed an accord for the protection of the environment.

May 1988 - The Department of the Environment issued an enforcement and compliance policy statement to be employed in connection with the *Canadian Environmental Protection Act*.

30 June 1988 - The *Canadian Environmental Protection Act* was proclaimed in force.

11 December 1990 - The federal Green Plan was released.

SELECTED REFERENCES

Canada, Department of the Environment. *From Cradle to Grave: A Management Approach to Chemicals.* September, 1986.

Canada, Department of the Environment and the Department of National Health and Welfare. Final Report of the *Environmental Contaminants Act* Consultative Committee. October, 1986.

Castrilli, J.F. "Control of Toxic Chemicals in Canada: An Analysis of Law and Policy." (1982) 20 Osgoode Hall Law Journal 322-401.

Law Reform Commission of Canada. "Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences." Draft Paper, 1984.

Lucas, Alastair R. "Harmonization of Federal and Provincial Environmental Policies: The Changing Legal and Policy Framework." In *Managing Natural Resources in a Federal State.* Ed. J. Owen Saunders. Carswell, Toronto, 1986.

CLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lucas, Alastair R. "*R.* v. *Crown Zellerbach Canada Ltd.*" (1989) 23 U.B.C. Law Review, 356.

Mellon, Margaret, Leslie Ritts, Stephen Garrod, Marcia Valiante. *The Regulation of Toxic and Oxident Air Pollution in North America*. CCH Canadian Limited, 1986.

Tingley, Donna. Ed. *Environment Protection and the Canadian Constitution*. Environmental Law Society, Alberta, 1987.

Bulle[illegible]ctualité 88-11F

LES SUBSTANCES TOXIQUES: CONTRÔLE FÉDÉRAL-PROVINCIAL

Kristen Douglas
David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 1er novembre 1988
Revu le 13 mars 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/88-11-1992-03F
ISBN 0-660-93895-2

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES SUBSTANCES TOXIQUES: CONTRÔLE FÉDÉRAL-PROVINCIAL

DÉFINITION DU SUJET

L'effet des substances toxiques sur la santé humaine et l'environnement inquiète l'ensemble de la population. L'incendie survenu à Saint-Basile-le-Grand, le déraillement d'un train à Mississauga et d'autres incidents du même genre et d'autres incidents ont de nouveau attiré l'attention sur cette question. Le public se tourne de plus en plus vers les gouvernements pour qu'ils prennent en charge ces questions et exige l'établissement de normes strictes en la matière, ainsi que leur application uniforme dans tout le pays. Un sondage effectué à l'échelle nationale en juillet 1989 a révélé que 82 p. 100 des Canadiens croient que les gouvernements devraient faire davantage pour protéger l'environnement. Les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont compris que la population voulait qu'ils prennent l'initiative dans ce domaine et qu'ils veillent à ce que les divers gouvernements provinciaux leur emboîtent le pas.

Au Canada, le contrôle et la gestion des substances toxiques ne relèvent pas d'un seul palier de gouvernement et nécessitent l'intervention du gouvernement fédéral aussi bien que des provinces. Il est donc essentiel de coordonner et d'uniformiser le plus possible les efforts déployés. Le succès de ces efforts conjoints dépend en définitive de la qualité des normes établies à l'échelle nationale, de l'efficacité des mécanismes d'application de ces normes et de la capacité des gouvernements fédéral et provinciaux de coordonner leurs activités en la matière.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le contrôle des substances toxiques et la Constitution canadienne

Les questions relatives à l'environnement en général et au contrôle des substances toxiques en particulier ne relèvent clairement d'aucun des pouvoirs conférés à l'un ou l'autre palier de gouvernement par la Constitution canadienne. Ni la *Loi constitutionnelle de 1867* ni ses modifications subséquentes ne font mention de l'environnement ou des substances toxiques. Certains aspects du contrôle des substances toxiques sont réglementés par le gouvernement fédéral, d'autres relèvent des gouvernements provinciaux, et il peut aussi y avoir chevauchement, concurrence ou conjonction de lois des deux paliers relativement à d'autres aspects.

Le gouvernement fédéral s'est généralement fondé sur sa compétence exclusive en matière de navigation, de pêche en mer et en eau douce, de droit pénal et de commerce interprovincial et international, ainsi que sur son pouvoir résiduel d'adopter des lois visant à assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, pour légiférer en vue de contrôler les substances toxiques. De leur côté, les provinces se sont fondées, entre autres, sur leur pouvoir de faire des lois concernant les entreprises et ouvrages d'intérêt local, la propriété et les droits civils et les questions d'intérêt local ou privé sur leur territoire, ainsi que les terres, mines, minéraux et redevances leur appartenant.

Le pouvoir du gouvernement fédéral de légiférer pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada constitue le fondement constitutionnel d'un certain nombre de lois fédérales sur l'environnement. Les tribunaux reconnaissent généralement ce pouvoir dans les circonstances suivantes: en cas de crise nationale; lorsqu'une situation ou un problème n'est pas mentionné expressément dans la Constitution et n'a pas un caractère local ou privé; et lorsque la question concerne l'ensemble des Canadiens et ne peut être réglée efficacement par les provinces.

C'est précisément ce pouvoir qui a permis de confirmer la validité constitutionnelle des normes nationales concernant les émissions secondaires de plomb des fonderies, normes édictées en vertu de la *Loi sur*

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la lutte contre la pollution atmosphérique du gouvernement fédéral (qui est maintenant incorporé dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)). En effet, le tribunal a alors jugé que le contrôle de la qualité de l'air dépassait la compétence des provinces et ne constituait pas une question à caractère local ou privé. La Cour suprême du Canada a également reconnu la légitimité de ce pouvoir exercé dans l'intérêt national en jugeant, dans l'arrêt marquant *R.* c. *Crown Zellerbach Canada Ltd.* (1988), que l'interdiction d'immerger des déchets sans permis prévue au paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* (qui est maintenant incorporé dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)) et, par conséquent, la lutte contre la pollution marine étaient effectivement du ressort du gouvernement fédéral. Cet arrêt pourrait indiquer qu'en matière de substances toxiques, le gouvernement fédéral dispose de pouvoirs plus vastes qu'on ne le soutenait jusqu'à maintenant.

B. Les lois

Le gouvernement fédéral et les provinces ont adopté des lois ayant trait aux substances toxiques. Les principales lois fédérales en la matière sont la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), qui a reçu la sanction royale le 28 juin 1988 et a été modifiée en 1989 (L.C. 1989, ch. 9, promulguée le 29 juin 1989), la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD), promulguée en 1980, les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui traitent des substances nuisibles aux poissons, et la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, qui permet de fixer des normes sur les émissions produites par les véhicules automobiles.

Les provinces contrôlent les substances toxiques par divers moyens. Pour limiter le rejet de substances toxiques dans l'environnement, elles recourent généralement à des licences, autorisations, ordonnances et permis prévus dans des lois sur la protection de l'environnement et d'autres lois visant des objets particuliers. En outre, elles réglementent l'élimination et le transport des déchets dangereux à l'intérieur de leur territoire.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans un rapport paru en 1986, un groupe de travail fédéral chargé d'étudier la gestion des produits chimiques a souligné que l'efficacité de cette gestion dépendait de la coordination et de l'uniformité des pouvoirs exercés en la matière. À ce chapitre, il a d'ailleurs constaté que les lois, directives et programmes empiétaient souvent les uns sur les autres et que les priorités étaient contradictoires.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* est une loi détaillée qui remplace la *Loi sur les contaminants de l'environnement* (LCE) et qui intègre des dispositions d'autres lois concernant la pollution atmosphérique internationale *(Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique)*, l'immersion de déchets en mer *(Loi sur l'immersion de déchets en mer)*, ainsi que la fabrication et l'utilisation de produits de nettoyage et de conditionneurs d'eau contenant des substances nutritives *(Loi sur les ressources en eau du Canada*, qui sera incorporé dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)).

La *Loi sur les contaminants de l'environnement* adoptée en 1975 résultait en grande partie du rapport publié en 1972 par un groupe de travail fédéral qui avait signalé l'impuissance des lois fédérales à prévenir les dommages causés à l'environnement en réglementant les contaminants connus ou potentiels. Le groupe de travail avait aussi souligné que les lois fédérales et provinciales en vigueur étaient axées sur l'intervention ponctuelle plutôt que sur la prévention.

Peu de substances étaient régies par la LCE. Les critères de réglementation étaient difficiles à appliquer et les formalités à remplir pour inscrire une substance sur la liste des substances réglementées étaient fastidieuses. En particulier, le gouvernement fédéral devait consulter les provinces pour déterminer si telle ou telle question pouvait être réglée par l'application de mesures provinciales, ce qui limitait d'autant le pouvoir de réglementation que lui conférait la LCE.

La LCPE visait deux grands objectifs, à savoir la révision d'une loi dépassée (la LCE) qui ne répondait plus de façon satisfaisante aux besoins et aux préoccupations de la population, et l'harmonisation de la loi canadienne avec les lois des autres pays. Elle se fonde en grande

CYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

partie sur le pouvoir du gouvernement fédéral d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement et sur sa compétence en matière de droit pénal. Même si la qualité de l'environnement ne relève pas clairement ou exclusivement du gouvernement fédéral, la LCPE établit un lien entre elle et la vie humaine et la santé et, par là même, avec la responsabilité d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Les passages de la LCPE où il est question de "l'environnement essentiel pour la vie humaine" tentent d'établir le cadre de référence juridique et constitutionnel de l'activité fédérale dans ce domaine.

Le cycle de vie des substances toxiques comprend diverses étapes dont les principales sont la recherche-développement, l'introduction de la substance, sa fabrication, son transport, sa distribution, son utilisation et finalement son élimination. Le degré de responsabilité du gouvernement fédéral et des provinces varie au fil de ces étapes. Par exemple, le gouvernement fédéral peut être le principal responsable de la recherche-développement ainsi que de l'introduction des substances toxiques; il peut partager avec les gouvernements provinciaux la responsabilité de leur fabrication, de leur transport et de leur distribution; enfin, la responsabilité de leur utilisation et de leur élimination peut incomber principalement aux provinces. Le tableau de la page 6 donne un aperçu des pouvoirs respectifs du gouvernement fédéral et des provinces dans ce domaine.

Au cours des deux premières années de la mise en oeuvre de la LCPE, quelque 20 000 substances ont été placées sur la Liste intérieure des substances, 44 ont été identifiées pour évaluation et incorporées à la Liste des substances d'intérêt prioritaire, et le Programme de choix environnemental a été créé. Ce programme adopte des directives sur les produits "préférables pour l'environnement"; le symbole "Eco-Logo" peut figurer sur les étiquettes de ces produits et être utilisé dans les annonces publicitaires ayant trait à ces derniers. Des directives définitives ont été adoptées pour au moins 18 catégories de produits. La publicité à l'échelle nationale commencera en septembre 1991; elle vise à rendre 50 p. 100 de la population adulte canadienne consciente de l'existence du symbole d'ici juin 1992.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans son rapport de 1991, le vérificateur général du Canada fait remarquer que bien que la LCPE exige que les 44 substances figurant sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire soient analysées avant 1994, seulement deux d'entre elles ont fait l'objet d'examens complets; de plus, Environnement Canada prend sans cesse plus de retard sur son propre calendrier. On rédige actuellement des règlements en vue de contrôler l'usage, l'entreposage, le transport et la mise au rebut des deux substances qui ont déjà été analysées.

C. L'arène politique

On ne peut isoler les aspects juridiques du contrôle des substances toxiques des réalités politiques propres à la gestion de l'environnement. Le gouvernement fédéral s'est montré peu enclin à s'immiscer dans les domaines de compétence provinciale, et on a souvent laissé entendre que les provinces avaient adopté des lois sur la protection de l'environnement pour restreindre l'intervention fédérale en la matière. En outre, la diminution des budgets fédéraux consacrés à l'environnement a permis aux provinces d'élargir leur champ d'action.

Ces facteurs, entre autres, expliquent la nette division des fonctions qu'on observe dans la réglementation des substances toxiques au Canada. Essentiellement, le gouvernement fédéral fait figure de chef de file dans l'établissement et l'élaboration de normes, de directives et d'objectifs concernant la qualité de l'environnement, mais il s'en remet aux provinces pour ce qui est de la réglementation proprement dite et de son application.

D. La coopération fédérale-provinciale

Les éléments de la réglementation des substances toxiques qui relèvent à la fois des deux paliers de gouvernement nécessitent une coopération fédérale-provinciale qui peut revêtir un caractère plus ou moins officiel. Parmi les mécanismes actuellement en usage, on compte des ententes fédérales-provinciales, des comités consultatifs, des groupes de travail et des comités au niveau opérationnel ainsi que des organes de coordination interministérielle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Les ententes générales avec les provinces

Au milieu des années 70, le gouvernement fédéral a signé des ententes avec sept des dix provinces pour protéger l'environnement et en améliorer la qualité. (Aucune entente n'a été conclue avec Terre-Neuve, le Québec et la Colombie-Britannique.) Ces ententes visaient à rendre plus efficaces les activités de contrôle de l'environnement et à encadrer d'autres ententes portant sur des points plus précis.

Aux termes de ces ententes, les provinces ont convenu d'établir et d'appliquer des règles au moins aussi strictes que les règles fédérales en matière de protection de l'environnement. Pour sa part, le gouvernement fédéral s'est engagé à établir, après consultation des provinces, des objectifs nationaux concernant la qualité de l'air ambiant et de l'eau et à fixer à des groupes industriels précis des exigences de base et des directives concernant le rejet de certains polluants dans l'air et dans l'eau.

Le mode d'application des normes environnementales était l'un des aspects importants de ces ententes. Les provinces étaient premières responsables de l'application des normes, alors que les autorités fédérales devaient intervenir dans les installations fédérales (à moins d'entente à l'effet contraire), à la demande d'une province ou lorsqu'une province manquerait à ses obligations dans l'administration d'une question de compétence fédérale.

Un document de travail sur les poursuites relatives à des infractions aux lois sur l'environnement publié en 1984 par la Commission de réforme du droit laissait entendre que le fait d'encourager les provinces à prendre les devants dans ce domaine créerait des disparités puisque bon nombre d'entre elles avaient des politiques d'application différentes. Les auteurs concluaient qu'en déléguant aux provinces le pouvoir de faire respecter les lois sur l'environnement, le gouvernement fédéral abdiquait sa responsabilité et favorisait la disparité des mesures d'application.

Selon les renseignements les plus récents obtenus de porte-parole du ministère de l'Environnement, les ententes conclues ne sont plus en vigueur et l'on tente actuellement de négocier de nouvelles ententes plus globales avec les provinces.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Les ententes conclues en vertu de la LCPE

Les ententes générales relatives à l'environnement n'ont pas conduit à la conclusion d'ententes fédérales-provinciales particulières sur le contrôle de substances toxiques. Des ententes de ce genre sont cependant prévues expressément dans la LCPE, qui autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Environnement, à reconnaître par décret la primauté d'un règlement provincial concernant une substance toxique donnée lorsque le Ministre et le gouvernement de la province en question conviennent, entre autres, que les dispositions provinciales correspondent aux dispositions fédérales concernant cette même substance. L'existence d'un tel "accord d'équivalence" avec une province signifie que la substance toxique visée sera assujettie à la loi provinciale plutôt qu'à la LCPE. Ainsi, les provinces seront d'autant plus intéressées à conclure des accords d'équivalence qu'elles pourront réglementer les substances toxiques selon leurs propres mécanismes de réglementation.

Suivant la politique d'application publiée par le ministère de l'Environnement en mai 1988, les facteurs qui permettront de déterminer l'équivalence comprendront: a) un niveau de contrôle égal prévu par une loi; b) des techniques de mesure comparables; c) des sanctions comparables; d) une politique et des mécanismes d'application comparables et conformes à la politique fédérale d'application; et e) le droit des personnes résidant au Canada de réclamer une enquête sur une infraction présumée et de recevoir un rapport en exposant les conclusions.

Le ministère de l'Environnement négocie actuellement avec les provinces la manière dont ces facteurs serviront à définir l'équivalence et dont celle-ci sera jugée. Des accords d'équivalence provisoires ont été rédigés et on s'est efforcé de préciser les critères qui serviront à déterminer l'équivalence. Jusqu'ici, aucun accord de ce genre n'a été signé.

Une autre forme d'accord fédéral-provincial est également prévue dans la LCPE en ce qui a trait à l'application de celle-ci. Il semble que ces accords administratifs rendraient les provinces responsables de l'application de la loi sur leur territoire, plutôt que de laisser cette responsabilité au gouvernement fédéral.

RECYCLED PAPER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POUVOIRS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT*

ACTIVITÉ	COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS	ÉVALUATION	CONTRÔLE
Fabrication	F,P	F,P	F,P(2)
Transformation	F,P	F,P	F,P(2)
Utilisation	F,P	F,P	F,P(2)
Importation	F,P	F,P	F
Rejets provenant d'activités commerciales, industrielles et gouvernementales(1)			
- déversements	F,P	F,P	F,P
- abandon	F,P	F,P	F,P
- rejets dans l'air, l'eau, le sol	F,P	F,P	F,P
- élimination	F,P	F,P	F,P
Situation de l'environnement et toxicologie	F,P	F,P	

*F = autorité fédérale
*P = autorité provinciale

(1) En général, les lois provinciales ne s'appliquent pas aux installations fédérales.

(2) L'autorité provinciale dans ce domaine, qui peut équivaloir à un contrôle indirect, porte sur l'évaluation des activités entourant la fabrication, la transformation et l'utilisation des substances en vue de contrôler les rejets, mais non les activités elles-mêmes.

Source: Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, 1986, annexe 6.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Ministre doit présenter un rapport annuel au Parlement sur l'administration des divers accords fédéraux-provinciaux conclus en vertu de la LCPE, y compris ceux qui portent sur l'application de règles provinciales équivalentes.

3. Le comité consultatif fédéral-provincial

Le Comité consultatif fédéral-provincial a été créé aux termes de la LCPE afin de conseiller les ministres quant à l'adoption de règlements sur les substances toxiques. Il est composé de représentants du gouvernement fédéral, venant du ministère de l'Environnement et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, ainsi que de représentants des gouvernements de chaque province et territoire. Le Comité veillera à la tenue de consultations sur toutes les initiatives concernant la gestion des substances toxiques, à l'établissement d'un cadre d'action national efficace pour protéger l'environnement contre les substances toxiques, et à l'application de normes nationales pour arriver à une qualité de l'environnement de niveau égal dans tout le pays.

Le Comité se penchera entre autres sur les régissant la quantité et la concentration dans lesquelles une substance peut être rejetée dans l'environnement, les lieux ou zones de rejet, les activités commerciales, de fabrication ou de transformation au cours desquelles le rejet est permis, ainsi que les modalités et conditions du rejet, de l'entreposage, de la manutention, du transport, de l'emballage et de l'étiquetage de la substance. Le gouvernement fédéral laissera le comité consultatif fédéral-provincial se prononcer sur ces questions avant de prendre des règlements. Sous les auspices du comité, des groupes d'études fédéraux-provinciaux ont été établis pour examiner la question des effluents des fabriques de pâtes et papier, et l'harmonisation des contrôles concernant les substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Il est encore trop tôt pour savoir clairement dans quelle mesure ce comité permettra de réglementer les substances toxiques de manière efficace et opportune. De toute évidence, comme l'indique la LCPE, la création de ce comité vise à éviter la prise de règlements contradictoires ou faisant double emploi. Toutefois, il reste à savoir comment ce comité fonctionnera, tant pour ce qui est du temps qu'il lui faudra pour obtenir un consensus sur les règlements à prendre, que de la

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nature des règlements qui seront pris. La participation du comité au processus de réglementation devrait faciliter la conclusion d'accords d'équivalence, puisque les provinces auront alors eu l'occasion d'approuver à l'avance certains règlements fédéraux et de les intégrer à leur propre réglementation.

4. La concertation des ministres de l'Environnement

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) joue un rôle important dans la coordination des initiatives ministérielles ayant trait à l'environnement. Créé en 1961 dans la foulée de la Conférence sur les ressources et notre avenir pour fournir une tribune aux ministres canadiens des Ressources, le Conseil a vu son mandat s'élargir en 1971 afin d'englober la gestion de l'environnement. Une bonne partie des travaux du Conseil en matière de politique environnementale est réalisée par des groupes de représentants et de fonctionnaires des gouvernements membres.

L'activité du Conseil porte notamment sur les substances toxiques. Ainsi, en 1979, il a constitué un groupe de travail chargé de passer en revue les mesures de contrôle des substances toxiques et de proposer des mesures permettant d'améliorer les lois existantes et d'éviter les dédoublements. Parmi les questions examinées, mentionnons la fabrication des substances toxiques, leur importation, leur transport, leur entreposage, leur manutention, leur utilisation, l'élimination des déchets et les rejets. Dans son rapport présenté en 1981, le groupe de travail a notamment recommandé que les organes fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des lois et des programmes connexes procèdent à l'analyse approfondie de ceux-ci en vue de renforcer la législation et les programmes portant sur l'introduction de substances toxiques au Canada.

Rien n'indique que les gouvernements aient suivi cette recommandation; toutefois, l'adoption de la *LCPE* au niveau fédéral représente un progrès important dans la réglementation des substances toxiques.

En mars 1990, le Conseil a adopté un plan de restructuration qui devrait être mis en place d'ici mars 1991. Le Conseil veut rationaliser ses opérations et remplacer cinq comités consultatifs

CYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permanents par deux comités; un comité de la protection de l'environnement et un comité de la planification stratégique.

E. Le Plan vert

C'est le 11 décembre 1990 que le ministre de l'Environnement, M. Robert de Cotret, a rendu public le Plan vert, un "plan d'action" environnemental pour le Canada, qui s'échelonne sur cinq ans. Dans le Budget fédéral, qui a été déposé le 26 février 1991, il a été annoncé que le Plan vert s'échelonnera sur six ans. Le Plan vert prévoit un train de mesures et de programmes destinés à réglementer les substances toxiques. Les initiatives annoncées dans le Plan vert seront mises en oeuvre selon des calendriers bien précis au cours des cinq prochaines années.

Le Plan précisait que le gouvernement fédéral évaluerait 100 substances d'intérêt prioritaire, dont 44 substances jugées potentiellement dangereuses, lesquelles figuraient sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire qu'il devait évaluer avant 1994. Le gouvernement s'est engagé à produire un rapport sur les mesures réglementaires à prendre à l'égard des substances jugées toxiques; ces mesures seront prises en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

Un comité multilatéral sera chargé d'examiner la liste des substances d'intérêt prioritaire et d'y recommander l'ajout d'autres substances au besoin. La liste révisée devrait paraître en 1994 et tous les trois ans par la suite. On s'attend à terminer l'évaluation des 100 substances d'intérêt prioritaire d'ici l'an 2000, et à les réglementer. Les substances vendues sur le marché mondial seront également évaluées pr le gouvernement du Canada, dans le cadre d'un effort international.

Les règlements ou mécanismes de contrôle suivants seront adoptés au cours des cinq prochaines années:

1. Des règlements fédéraux sur les émissions de dioxines et de furanes produites par les usines de pâtes et papiers, et des modifications apportées au règlement d'application de la *Loi sur les pêches* en vue d'établir de nouvelles limites pour les rejets d'autres effluents de l'industrie des pâtes et papiers seront rendus publics d'ici 1991 et entreront en vigueur d'ici 1994.

CYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. D'ici 1994, des rapports sur les principales sources de substances toxiques seront publiés; ils proposeront des mesures en vue de contrôler les émissions produites par les fonderies, les raffineries de pétrole, les usines de produits chimiques et les centrales électriques. Des rapports seront également publiés sur les options de contrôle des substances toxiques d'intérêt prioritaire contenues dans les émissions produites par l'industrie du traitement des surfaces métalliques, le secteur du textile, les mines de métaux, les usines de transformation des métaux, les usines de produits chimiques et les aciéries.

3. On révisera les règlements et autres mécanismes de contrôle tous les cinq ans en vue d'évaluer leur efficacité.

Le Plan vert propose également un ensemble de mesures qui visent à sensibiliser davantage les Canadiens à l'environnement, et à les aider à éliminer la menace que posent les substances toxiques. Ainsi, une base de données sur les polluants dangereux sera créée d'ici 1992; les premiers rapports commenceront à être publiés en 1994. Par ailleurs, une nouvelle base de données nationale pour les pêches canadiennes sera mise sur pied d'ici 1996. Enfin, de nouvelles normes applicables aux produits biotechnologiques seront établies en vertu de la LCPE et publiées d'ici 1992.

Le Plan vert prévoit aussi des mesures visant à déceler et résoudre certains problèmes de santé liés à la pollution. Il y aura de nouvelles initiatives pour améliorer la qualité de l'eau potable et réglementer le déversement de déchets en mer, initiatives qui pourraient influer sur les mesures de contrôle des substances toxiques. Ainsi, une nouvelle loi sur l'eau potable, élaborée de concert avec les provinces, sera déposée en 1991. Cette loi renfermera des critères de qualité applicables à l'eau potable et favorisera la recherche dans ce domaine. Des programmes visant à évaluer les effets de contaminants atmosphériques et du changement climatique sur la santé seront également mis sur pied. D'autres initiatives portant sur la santé dans diverses régions du Canada ont été annoncées, dont la création d'un programme d'information et de sensibilisation concernant la santé et l'environnement.

Un programme quinquennal sur l'immersion de déchets en mer entrera en vigueur immédiatement. Il vise entre autres à améliorer les

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règlements adoptés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* pour interdire le rejet en mer de déchets industriels; à mieux contrôler le déversement en mer de matériaux de dragage; à accroître la surveillance; et à mettre sur pied un programme national de recherche et d'information, élaboré de concert avec les administrations locales et provinciales et visant à réduire le déversement enmer de débris persistants. D'ici la fin de 1991, le ministre des Pêches et des Océans doit publier un document de travail sur l'élaboration d'une loi canadienne sur les océans, aux fins de discussion. Ce document jettera les bases juridiques pour la protection du milieu marin et la désignation de zones marines protégées.

F. Rapport de 1991 du vérificateur général

Dans son rapport de 1991, le vérificateur général du Canada a conclu qu'Environnement Canada arrive difficilement à faire respecter les 23 règlements actuels pris en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches* et qu'il n'a pas analysé les efforts qu'il lui faudrait fournir pour faire respecter un plus grand nombre de règlements. Le vérificateur général a recommandé que le ministère fasse savoir clairement qu'il mettra l'accent sur le respect des règlements et qu'il établisse les niveaux de conformité exigés. Il a également recommandé la mise au point de méthodes et de procédures, leur communication au personnel chargé de l'application de la loi et leur évaluation périodique.

Conformément à la LCPE, Environnement Canada doit présenter au Parlement un rapport annuel sur l'administration et l'application de la Loi. Le premier rapport de ce type a été présenté par le ministre de l'Environnement en décembre 1990. Le vérificateur général l'a jugé incomplet et même trompeur par endroits. Selon lui, le ministère y donnait l'impression que les peines imposées aux contrevenants sont plus sévères qu'elles ne le sont en réalité. À son avis, le rapport ne disait pas non plus que le ministère ne cessait de prendre du retard sur son calendrier d'évaluation des substances figurant sur la Liste des substances d'intérêt prioritaire. Le vérificateur général a recommandé que ces inexactitudes soient corrigées et que, dans les futurs rapports, le ministère indique dans quelle mesure la LCPE atteint son objectif global, qui est de protéger l'environnement, la vie humaine et la santé.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le ministère a répondu aux critiques formulées par le vérificateur général en affirmant que les changements qui seront apportés au rapport annuel de 1990-1991 sur l'administration de la LCPE traiteront des préoccupations relatives à l'information incomplète et au compte rendu environnemental.

MESURES PARLEMENTAIRES

En 1976, la *Loi sur les contaminants de l'environnement* adoptée par le Parlement en 1975 est entrée en vigueur. Elle devait permettre de réglementer les substances qui menaçaient sensiblement la santé humaine et l'environnement au Canada.

Le 26 juin 1987, le projet de loi C-74, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, a été déposé au Parlement. Cette loi devait abroger la *Loi sur les contaminants de l'environnement* et intégrer la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* et certaines dispositions de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*.

Le 30 juin 1988, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* est entrée en vigueur.

CHRONOLOGIE

1972 - Le groupe de travail fédéral sur la législation en matière de contaminants de l'environnement souligne dans son rapport la nécessité d'adopter une loi exhaustive sur les contaminants de l'environnement.

1975 - Signature d'ententes concernant la protection de l'environnement par le gouvernement fédéral et sept des dix gouvernements provinciaux.

1976 - Entrée en vigueur de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* adoptée par le Parlement fédéral en 1975.

septembre 1985 - Les ministres fédéraux de l'Environnement et de la Santé et du Bien-être social constituent un comité

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

multipartite composé de représentants de l'industrie, des syndicats, des groupes de défense de l'environnement et des gouvernements et le chargent de déterminer s'il est possible d'atteindre un consensus quant aux modifications à apporter à la *Loi sur les contaminants de l'environnement*.

septembre 1986 - Publication du rapport d'un groupe de travail fédéral sur la gestion des produits chimiques, intitulé *L'intégral, système de gestion des produits chimiques*, qui établit un cadre pour la gestion des produits chimiques existants et à venir.

octobre 1986 - Publication du rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, qui recommande une série de modifications à la LCE.

décembre 1986 - Le ministre de l'Environnement dévoile un avant-projet de loi sur la protection de l'environnement.

mars 1987 - Réunion de représentants de l'industrie, des gouvernements, des groupes de défense de l'environnement et des syndicats, qui discutent de l'avant-projet de loi.

26 juin 1987 - Présentation à la Chambre des communes du projet de loi C-74, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

mars 1988 - Signature d'un accord sur la protection de l'environnement entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

mai 1988 - Publication de la politique d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* par le ministère de l'Environnement.

30 juin 1988 - Entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

11 décembre 1990 - Dévoilement du Plan vert du gouvernement fédéral.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada, ministère de l'Environnement. *L'intégral, système de gestion des produits chimiques*. Ottawa, septembre 1986.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, ministère de l'Environnement et ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la *Loi sur les contaminants de l'environnement*. Ottawa, octobre 1986.

Castrilli, J.F. "Control of Toxic Chemicals in Canada: An Analysis of Law and Policy". *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 20, 1982, p. 322-401.

Commission de réforme du droit du Canada. "Policing Pollution: The Prosecution of Environmental Offences". Document préliminaire, 1984.

Lucas, Alastair R. "Harmonization of Federal and Provincial Environmental Policies: The Changing Legal and Policy Framework". *Managing Natural Resources in a Federal State*. J. Owen Saunders (éd.). Toronto, Carswell, 1986.

Lucas, Alastair R. *"R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd"*. (1989) 23 U.B.C. Law Review, 356.

Mellon, Margaret, Leslie Ritts, Stephen Garrod, Marcia Valiante. *The Regulation of Toxic and Oxident Air Pollution in North America*. CCH canadienne Limitée, 1986.

Tingley, Donna (éd.). Environment Protection and the *Canadian Constitution*. Environmental Law Society (Alberta), 1987.

RECYCLED RECYCLÉ